

**Zeitschrift:** Revue économique franco-suisse  
**Herausgeber:** Chambre de commerce suisse en France  
**Band:** 23 (1943)  
**Heft:** 1

**Artikel:** L'agriculture suisse et le plan Wahlen  
**Autor:** L'Huillier, J.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-888945>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 18.04.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# L'AGRICULTURE SUISSE ET LE PLAN WAHLEN

Au-dessus de leur bien-être, les peuples placent généralement leur sécurité et leurs ambitions. C'est pourquoi la conduite des Gouvernements, en matière de commerce, s'inspire plus de considérations d'ordre politique ou militaire que des enseignements de la théorie économique. L'opinion des économistes est unanime quant à l'utilité des échanges internationaux. Le débat, dans la mesure où il se place sur le terrain scientifique, tourne autour de certaines questions d'organisation, fort importantes d'ailleurs, mais dont l'aridité devrait laisser normalement l'attention de l'opinion publique. Or, la querelle entre libre-échangistes et protectionnistes n'a jamais cessé de passionner les peuples, qui les écoutent comme le chœur dont les chants alternés s'enroulent autour de l'action principale.

Le pays qui se suffit entièrement à lui-même possède, en cas de guerre, une supériorité évidente. Etant donné que l'histoire moderne et contemporaine apparaît fort troublée, que la méfiance a présidé presque sans arrêt aux relations entre les divers pays, on est en droit de s'étonner que le commerce international ait pu prendre une telle ampleur. Heureusement, l'intérêt politique coïncide parfois avec l'intérêt économique. Car si la nation repliée sur elle-même s'adapte avec moins de difficultés au cloisonnement qui caractérise la guerre, elle entre dans cette dernière avec moins de richesses, n'ayant pas profité de l'utilité créée par les échanges internationaux. Par conséquent, les Etats ont avantage à laisser leurs nationaux nouer des relations avec les étrangers dans les périodes de calme relatif.

De deux pays ayant une civilisation à peu près égale, le plus petit, ou mieux celui qui dispose de moins de ressources naturelles, sera normalement le plus enclin à reconnaître le bien-fondé de ce raisonnement. Car une politique d'autarcie abaisserait trop fortement son niveau de consommation, lui ôtant le goût de vivre et la capacité de défendre son existence. La Suisse constitue un exemple frappant, puisqu'elle est complètement dépourvue de matières premières et qu'elle peut compter sur une seule source d'énergie, la houille blanche. Les Autorités helvétiques supportent donc une lourde responsabilité lorsqu'elles déterminent les grandes lignes de la politique commerciale du pays. C'est alors que gouverner est prévoir.

Le Gouvernement suisse a su constituer en temps utile des réserves. De 1937 à 1939 il a fait preuve, dans l'accomplissement de cette tâche, de vues beaucoup plus larges que dans les années antérieures à 1914. Bien lui en prit, car le commerce extérieur de la Suisse a été atteint beaucoup plus profondément par cette guerre que par la précédente. La violence des hostilités fait donc équilibre à la perspicacité des gouvernants et les problèmes devant lesquels ceux-ci se trouvent placés aujourd'hui ne sont pas moins redoutables qu'il y a vingt cinq ans.

Parlant, dans un article précédent (1), de l'adaptation de l'économie intérieure de la Suisse aux transformations de son commerce extérieur, nous avons fait allusion au programme d'extension des cultures, connu sous le nom de plan Wahlen. Il est bien d'autres pays où l'agriculture a fait de grands progrès au cours de ces quelques dernières années. Mais l'expérience qui est en cours en Suisse paraît si paradoxale au premier abord qu'elle occupe une position spéciale et suscite plus d'intérêt. Et l'observateur qui ne craint pas de pénétrer plus avant dans son mécanisme n'éprouve aucune déception.

Il ne s'agit pas d'une simple évolution naturelle, mais d'une évolution gouvernée par un plan. C'est dire que son étude permet de dégager facilement les idées générales qu'elle contient, puisqu'il suffit de tirer celles que l'auteur du plan a voulu y mettre. Néanmoins, la connaissance de l'économie du plan, c'est-à-dire de ses buts et de ses méthodes, ne suffit pas. Car l'emprise des autorités sur la matière et sur les hommes n'est ou ne veut pas être si ferme que tout plie sous elle. Il faut considérer également les résistances qui s'opposent à la volonté officielle. Ces réflexions expliqueront les écarts qui apparaissent entre le plan lui-même et les résultats de son application.

\* \* \*

Entre les buts du plan et les méthodes suivant lesquelles il est appliqué, il existe des liens étroits. Car les premiers peuvent être d'autant plus élevés que les seconds sont meilleurs. A première vue, l'auteur du plan, M. Wahlen, semble avoir fixé des objectifs inaccessibles. Son ambition même prouve la confiance qu'il accorde à tous ses collaborateurs, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou des agriculteurs eux-mêmes. Elle est une manifestation remarquable de l'esprit de solidarité et de conscience professionnelles qui règne aussi bien dans l'Administration que dans les rapports entre celle-ci et les Administrés.

M. Wahlen est parti de l'idée que la Suisse pourrait être contrainte, au cours du conflit actuel, de vivre entièrement sur ses propres ressources, c'est-à-dire sans le secours des importations présentes et passées. C'était faire preuve de vigueur intellectuelle que d'envisager une pareille situation et d'en tirer toutes les conséquences en 1939 déjà, au moment où les vivres étrangers entraient en Suisse en assez grande quantité et où les stocks constitués par la Confédération continuaient à grossir. Dans un discours prononcé en automne 1940, M. Wahlen s'écriait : « Ne pas envisager, dès l'abord, l'éventualité d'une guerre aussi longue que la précédente, c'est se mouvoir sur un terrain dangereux. »

Les événements confirment de plus en plus les craintes qu'exprimait il y a plus de deux ans le Chef de la production agricole et de l'économie domestique de l'Office fédéral de

(1) « L'évolution du commerce extérieur de la Suisse ». Numéro de novembre 1942.

guerre pour l'alimentation. Les importations suisses s'ameublissent régulièrement et elles sont tombées à un niveau que l'on n'avait jamais touché pendant toute la durée de la guerre de 1914-1918. Les difficultés croissantes de transport justifient un profond pessimisme à cet égard. Quant aux réserves constituées, avec tant de sagesse, par les autorités durant les années qui ont précédé l'ouverture des hostilités, elles diminuent également.

Le grand mérite de M. Wahlen n'est pas d'avoir prévu justement. C'est plus simplement d'avoir eu le courage de prévoir. En accomplissant cet effort de pensée, il a fait preuve des mêmes vertus que les créateurs des réserves de vivres dont il a volontairement oublié l'œuvre en traçant son plan.

Partant de cette hypothèse d'une vie en vase clos, M. Wahlen et ses collaborateurs ont cherché à déterminer les ressources qui seraient indispensables pour l'alimentation de la population. Ce travail a comporté trois étapes.

En premier lieu, une ration individuelle moyenne a été fixée. Se détournant de la solution facile qui consistait à se baser sur les statistiques des années précédant immédiatement le conflit, ils ont fait appel directement aux données de la science. Avec le concours de physiologistes avertis, ils ont fixé la ration quotidienne à 2.774 calories. Avant la guerre, elle était de 3.200 calories. Cet écart important témoigne du niveau de vie élevé dont jouissait le peuple suisse en temps de paix. Bien entendu, on a tenu compte également, dans le calcul, des expériences de la dernière guerre, expériences relevant plutôt de la physiologie pathologique.

La deuxième étape fut la répartition de ce chiffre global de calories entre les différents éléments nutritifs de base. Par rapport à l'avant-guerre, la diminution est particulièrement sensible pour les graisses : de 100 à 63,5 grammes. Elle est assez nette pour l'albumine : de 96 à 81,3 grammes. Par contre, le quantum d'hydrates de carbone a été maintenu à son niveau antérieur : 442 grammes au lieu de 457. Cette division est, paraît-il, plus rationnelle que celle d'avant-guerre, qui résultait des goûts des consommateurs.

Enfin, il a fallu prendre une décision de principe quant à la forme sous laquelle ces éléments seraient fournis. A juste titre, on a pensé que le choix des mets, leur variété, exercent une influence heureuse sur le fonctionnement des organes de digestion et l'on s'est refusé à bouleverser trop radicalement les mœurs culinaires de la nation.

Les besoins étant recensés, il s'agissait de déterminer dans quelle mesure certaines branches de l'activité agricole devaient être prolongées, et d'autres raccourcies. C'est là qu'une adaptation des buts aux possibilités matérielles a été nécessaire. Des trois facteurs susmentionnés, ration globale, éléments fondamentaux et composition des repas, seul le troisième était logiquement susceptible de modification. Les chiffres qui suivent donnent une idée des compromis réalisés.

La superficie des terres ouvertes était avant la guerre de 185.000 hectares environ. D'après le plan elle doit atteindre un peu plus de 500.000 hectares. La superficie de culture de céréales panifiables doit être plus que doublée. Pour remplacer les céréales, la culture de la pomme de terre doit être

accrue fortement, de manière à faire passer la consommation annuelle de 80-90 kilogs à 150 kilogs. La culture des légumes grossit également du simple au double. Celle du colza et du pavot, presque complètement abandonnée en Suisse, est remise à l'honneur.

Quant aux fourrages, la production et le besoin se balanceront sans qu'il soit nécessaire d'efforts particuliers. La substitution de prairies artificielles à certaines prairies naturelles, conséquence de l'extension des cultures, augmentera le rendement, tandis que la réduction du cheptel, égale à 20 p. 100 environ, comprimera les besoins.

Le plan fixe entre les cultures vivrières et les cultures fourragères une proportion de 46,3 et 53,7 p. 100. Cette proportion était de 17 et 83 p. 100 en 1939.

\* \* \*

L'application du plan concerne d'abord sa seconde partie, c'est-à-dire l'extension des cultures. Car le rationnement envisagé est beaucoup plus sévère que celui qui règne actuellement en Suisse. M. Wahlen se borne donc à recommander le respect de l'équité dans ce domaine. Les restrictions, dit-il, « seront matériellement et psychologiquement d'autant plus supportables que les Autorités sauront les imposer à tous, sans distinction ».

Les agriculteurs ne peuvent pas appliquer le plan tout seuls. L'intervention de l'État est nécessaire pour réunir les instruments de production et pour distribuer les tâches. Aux intéressés eux-mêmes il appartient de se conformer aux instructions reçues. Mais on veut éviter de les transformer en de simples exécutants et toute initiative qui vient compléter intelligemment les décisions officielles est la bienvenue.

Passons rapidement en revue les principaux instruments de la production agricole.

L'approvisionnement en semences a été assuré sans difficultés. Les centrales cantonales et communales pour la culture des champs ont été invitées à consacrer les meilleurs terrains à la production des semences destinées à la satisfaction des besoins locaux.

En ce qui concerne les fourrages, véritable matière première de l'élevage, des mesures ont été prises pour rationner la consommation et faciliter la conservation de la matière. L'élimination des animaux non rentables ou malades a permis de diminuer sensiblement le niveau de la consommation sans affecter beaucoup le rendement du cheptel. Des dispositions ont été prises, en accord avec les sociétés laitières, pour améliorer l'ensilage.

Les engrais n'ont pas fait défaut jusqu'à présent. L'industrie nationale produit assez d'engrais azotés et l'Allemagne a pu livrer la potasse en quantités suffisantes. La situation est plus délicate du côté des engrais phosphatés et les événements qui se sont produits récemment en Afrique du Nord assombrissent l'horizon.

L'interpénétration des divers secteurs de la production est complète. Pour développer les cultures, il faut des outils et des machines. L'adoption du plan Wahlen implique une certaine orientation de l'industrie nationale. Et, en effet, des

priorités ont été établies, pour la distribution des matières premières, en faveur de l'industrie des machines agricoles. Dans le cas des carburants, il ne s'agit plus seulement de favoriser la consommation des produits agricoles par rapport à celle des produits industriels, mais aussi de sacrifier une partie de l'activité industrielle.

Il est vrai que le problème du chômage ne se pose plus depuis le début de la guerre en Suisse, comme dans les autres pays d'ailleurs. Si l'on a certaines appréhensions dans le domaine industriel, peu fondées semble-t-il, l'agriculture, elle, manque de bras. Cette pénurie de main-d'œuvre était déjà l'un des traits de la situation avant la guerre. Les entreprises de lutte contre le chômage, loin de ramener à la terre ceux qui l'avaient quittée, ont attiré beaucoup d'ouvriers agricoles.

Toute une série de mesures ont été prises pour mettre de force à la disposition des exploitations rurales les travailleurs qui leur sont indispensables. Dans le cas où le chômage s'installerait dans l'industrie, on commencerait par licencier les ouvriers qui ont une certaine connaissance des travaux de la terre. Une solution intéressante est celle qui consiste à obliger la population non-agricole à se ravitailler elle-même en pommes de terre et autres légumes. Les entreprises peuvent, soit confier à leurs ouvriers des jardins familiaux, soit conclure un arrangement avec les communes pour participer aux cultures en régie, soit encore faire elles-mêmes des plantations.

L'exécution du plan Wahlen est réalisée par tranches. On a commencé avec beaucoup de raison dès l'automne 1939, car c'est une œuvre de longue haleine et il est probable qu'au moment où il sera entièrement incorporé dans la réalité, son utilité apparaîtra pleinement.

La première étape consacrait 25.353 hectares de terres nouvelles à la culture. Les deux étapes de la campagne 1940-1941 correspondaient à une superficie de 63.790 hectares. En 1941-1942, la quatrième étape devait mener à une extension de 33.400 hectares. La cinquième étape, décisive, doit englober 100.000 hectares nouveaux dans la surface cultivée.

Ces chiffres sont établis avec autant de soin que les évaluations des recettes d'impôts. D'ailleurs, le mode d'imposition de chaque exploitation rappelle le vieux procédé fiscal de la répartition. L'Etat distribue la tâche entre les cantons, chaque canton entre les communes de son ressort, et chaque commune entre les exploitants de sa circonscription. Mais le procédé employé aujourd'hui n'est plus la méthode grossière d'autrefois. La cascade ne rebondit pas au hasard. Sa chute est calculée avec précision. Grâce à l'existence d'un cadastre de la production agricole, dressé juste avant la guerre, cette besogne s'accomplit dans des conditions de justice qui permettent d'alourdir la charge générale sans crainte de provoquer des inégalités choquantes.

Le paysan, dans tous les pays, tient à son indépendance. Aussi, l'Administration emploie-t-elle des moyens indirects, de préférence à la contrainte, pour conduire les populations rurales là où elle désire. Comme c'est elle qui détient la plupart des instruments de production, elle est en mesure d'exercer une pression qui, pour être inspirée par la bienveillance, n'en est pas moins ferme.

Dans la mesure du possible, une fois la répartition faite, les Autorités se bornent à donner des conseils aux paysans quant aux cultures à entreprendre. Telle région paraît plus favorable que telle autre à la culture d'un certain produit. Les stations d'études officielles sont toujours à la disposition des cultivateurs pour leur donner les renseignements nécessaires ou attirer leur attention sur certaines conditions géologiques ou climatiques. Nous verrons plus loin que, dans l'ensemble, l'administration est arrivée à ses fins de cette manière.

On tient d'ailleurs à sauvegarder chez le paysan l'esprit d'initiative. On l'incite à faire réparer ses vieilles machines mises au rebut. On lui suggère de s'entendre avec les autres cultivateurs de sa commune pour utiliser collectivement la main-d'œuvre, les attelages, les tracteurs, etc. Lorsqu'un exploitant reçoit la visite d'une « colonne mobile », véritable équipe volante de travailleurs, il doit s'efforcer de leur faciliter la tâche en leur désignant les terrains où leur présence est la plus souhaitable.

Enfin, on cherche à créer dans la paysannerie, surtout à sa lisière, le désir d'apprendre pour cultiver rationnellement. Un très grand effort a été fait dans ce domaine de l'instruction.

\* \* \*

Tout ce dont nous avons parlé jusqu'ici n'existe encore, en grande partie, qu'à l'état virtuel. L'application du plan Wahlen bat son plein. Ainsi, en bonne logique, convient-il de moins s'étendre sur les faits que sur la théorie. Ce n'est qu'au moment où ses auteurs penseront qu'il a eu le temps de donner sa mesure qu'on pourra juger en toute équité le plan d'après ses fruits.

La pierre d'achoppement de l'économie dirigée est souvent l'ignorance dans laquelle le public est tenu des intentions des gouvernants. M. Wahlen a exprimé cette idée en termes très heureux dans une brochure parue l'année dernière et intitulée « Extension des cultures ou famine » : « C'est une caractéristique marquante de l'économie dirigée qu'elle soit contrainte, pour pouvoir atteindre les buts qu'elle se fixe de recourir très à l'avance à des interventions dont la raison d'être ne peut être connue que de ceux qui prennent une part active à la direction de l'action. »

Au début de la guerre, cet obstacle fondait au feu de l'enthousiasme que suscita le plan, par sa forme même. Avec beaucoup de finesse, M. Wahlen a noté ce phénomène dans la brochure précitée : « Il a fallu qu'une prédisposition favorable existât à l'état latent dans nos différents milieux pour qu'une proposition, présentée au cours d'une conférence, tendant à donner une direction à notre production agricole et à amender nos principes alimentaires en prévoyant une forme d'exécution assez rigide, fût désignée spontanément par le public sous la dénomination de plan Wahlen, c'est-à-dire de plan portant le nom de celui qui l'avait proposé. »

Peu à peu, cependant, l'ardeur des premiers jours s'est refroidie. Fort heureusement, les paysans, directement intéressés, avaient gardé la tête plus froide que les autres et c'est la fatigue physique plus que la lassitude de l'esprit qui peut avoir prise sur eux. Néanmoins, certaines résistances se sont fait

jour. Les légers mécontentements sont inévitables et ils ne présentent aucune gravité pour autant qu'on accepte de les discuter loyalement et de leur offrir ainsi une soupape d'échappement.

Tout d'abord le problème de la main-d'œuvre devient très délicat. Jusqu'à l'automne 1940 les volontaires s'étaient présentés en assez grand nombre. Mais avec le déclin de l'intérêt suscité dans l'opinion publique par le plan, le travail bénévole se fit plus rare. D'ailleurs, il est possible que les exploitants ruraux n'aient pas apprécié ce concours à sa juste valeur, non seulement du point de vue de la morale, mais aussi de celui du rendement, et qu'ils aient ainsi découragé certaines bonnes volontés. Quoi qu'il en soit, il faut s'attendre à un renforcement des mesures relatives au travail obligatoire.

Pour résoudre ce problème de la main-d'œuvre, il faudrait intervenir dans la fixation des salaires ouvriers et agricoles. Mais celle-ci dépend de la détermination des prix de vente. Tant que les cours des produits agricoles seront comprimés comme ils le sont actuellement, les exploitants ne pourront pas rémunérer plus largement leur personnel.

Le contrôle des prix n'agit pas sur l'exécution du plan Wahlen uniquement par l'intermédiaire de la rémunération de la main-d'œuvre. Il exerce une influence directe sur le choix des cultures. Le meilleur procédé pour orienter les producteurs agricoles dans les directions prévues par le plan est de contrôler à bon escient les rapports entre les prix de vente autorisés. A la lecture des brochures publiées et des discours prononcés par M. Wahlen, il ne semble pas que cette question le préoccupe beaucoup. Elle doit pourtant constituer une des charnières essentielles de l'exécution du plan, eu égard à la longanimité dont l'Administration fait preuve vis-à-vis des paysans. Dans la conférence qu'il fit en automne 1940, M. Wahlen fit bien allusion au problème des prix, mais il n'en parle que pour souligner les dangers d'un différend entre les citadins et les campagnards : « La question des prix, dit-il, n'a pas été étudiée avec un esprit de compréhension suffisant et cet état de choses provoque une certaine tension entre la ville et la campagne. »

Il y aurait encore bien des observations à faire sur les réactions psychologiques des paysans devant les objectifs éloignés dont la prise leur est imposée au pas de charge. Dans l'ensemble, il faut reconnaître qu'ils ont assuré avec un dévouement extraordinaire le véritable service public qui leur est confié. On prétend qu'ils ont été attirés par l'appât du gain. Mais, comme le fait remarquer le Chef de la Section de la production agricole, où est l'enrichissement du paysan qui se voit obligé de décimer son troupeau, c'est-à-dire de réduire son capital, pour étendre certaines cultures dont la rentabilité future est aléatoire ?

\*\*\*

Grâce à la brillante conduite de la paysannerie suisse, l'exécution du plan s'est accomplie jusqu'ici au rythme prévu, sans à-coups. Dans sa brochure publiée en 1942, M. Wahlen dresse le tableau suivant :

	Surfaces de cultures en ha.		
	1934	1941	Selon plan Wahlen
Céréales panifiables (sans maïs)..	101.484	121.486	247.361
Avoine pour l'alimentation et avoine fourragère .. .. .	10.145	32.233	82.251
Orge pour l'alimentation et orge fourragère .. .. .	4.168	17.695	27.059
Pommes de terre de table et pommes de terre fourragères (y compris petits producteurs) .. .. .	45.819	62.719	83.002
Betteraves à sucre .. .. .	1.501	3.415	18.767
Betteraves fourragères et choux-raves .. .. .	10.122	11.940	12.000
Légumes (y compris petits producteurs) .. .. .	8.171	15.887	15.256
Pois et haricots pour la soupe..	—	—	5.438
Maïs pour le grain .. .. .	809	2.634	5.481
Plantes oléagineuses (2/3 colza, 1/3 pavots) .. .. .	8	695	10.776
Lin et chanvre .. .. .	10	77	1.500
Tabac .. .. .	726	666	1.200
Total pour culture des champs..	183.479	270.430	504.812

La surface cultivée serait actuellement, au total, de 300.000 hectares environ. M. Wahlen a rappelé à maintes occasions que les cultures se sont étendues en Suisse dans le passé sur plus de 500.000 ha. Mais ce qu'on admire n'est pas tant de cultiver cette surface que d'ouvrir en quelques brèves années, dans des circonstances difficiles, 300.000 hectares de terre.

\*\*\*

Quels que soient l'avenir économique et les transformations nouvelles qu'il impose à l'agriculture suisse, le plan Wahlen aura été une entreprise rentable, parce qu'il sauvegarde les deux biens les plus précieux d'une nation : le sentiment de son unité et sa santé.

Le mérite d'avoir sauvé des valeurs permanentes n'est évidemment pas, pour le plan, un titre à une vie durable. Il est difficile de se faire une opinion sur la position relative des prix des produits agricoles des différents pays après la guerre, mais ceux qui ont étudié de près le problème affirmeront que les terres cultivées pourraient occuper après la fin du conflit une surface de 300.000 hectares, c'est-à-dire la superficie actuelle, sans qu'il en résultât une réduction sensible du niveau de vie de la population.

De toute façon, le plan Wahlen, œuvre essentiellement matérielle, a des effets surtout moraux. Cette immense entreprise aura cimenté encore plus fortement l'union de tous les Suisses, si divers que puissent être leurs caractères ethniques, leurs religions, leurs langues et leurs mœurs. C'est au cœur de la bataille des champs que la devise helvétique « Un pour tous, tous pour un » rayonne toute sa lumière.

J. L'HUILLIER.